

STUDY

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 53 • Januar 2017 • Hans-Böckler-Stiftung

ENTWICKLUNG DER RENTENAUSGABEN IN DEUTSCHLAND

Volker Meinhardt [1]

KURZBESCHREIBUNG

Mit der Rentenreform von 1957 wurde die Dynamisierung der Renten eingeführt. Renten sollten sich im Gleichschritt mit den Löhnen entwickeln. Rentner sollten so an der Wirtschaftsentwicklung teilhaben. Mit den Rentenreformgesetzen 2001 bis 2004 wurde dieser Anspruch hinsichtlich der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben. Nicht der Gleichschritt der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung mit den Löhnen, sondern die Höhe des Rentenversicherungsbeitrages wurde Zielgröße. Das Rentenniveau leitet sich jetzt aus der Höhe des Beitragssatzes ab. In dieser Untersuchung wird die mit diesem Wechsel verbundene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus an Hand makroökonomischer Zahlen aufgezeigt. Im Durchschnitt blieb die individuelle Rentenhöhe gegenüber allen anderen volkswirtschaftlich relevanten Größen (Bruttoinlandsprodukt, Bruttolohn- und –gehaltssumme) im Wachstum zurück.

[1] Volker Meinhardt, Email: v.a.meinhardt@web.de

Volker Meinhardt

Entwicklung der Rentenausgaben in Deutschland

Untersuchungsziel

Mit der Rentenreform von 1957 wurde die Dynamisierung der Renten eingeführt. Renten sollten nicht, wie es bis dahin vorgesehen war, in ihrer einmal zuerkannten Höhe unverändert bleiben, sondern sich im Gleichschritt mit den Löhnen entwickeln. Rentner sollten so an der Wirtschaftsentwicklung teilhaben. Der Anpassungsmodus wurde im Laufe der Zeit mehrfach geändert, von der Bruttolohn- zur Nettolohnanpassung und dann zur modifizierten Bruttolohnanpassung. Ziel blieb aber weiterhin, die Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung an der Entwicklung der Löhne und damit an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen.

Mit den Rentenreformgesetzen 2001 bis 2004 wurde dieser Anspruch hinsichtlich der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben. Nicht der Gleichschritt der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung mit den Löhnen, sondern die Höhe des Rentenversicherungsbeitrages wurde Zielgröße. Das Rentenniveau leitet sich jetzt aus der Höhe des Beitragssatzes ab. Die mit diesem Wechsel verbundene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus sollte durch private und betriebliche Vorsorge kompensiert werden.

Dieses Absinken des Absicherungsniveaus lässt sich an der Veränderung des Standardrentenniveaus nachvollziehen. Nach dem Konzept des „Standardrentenniveaus“ wird die Relation der Rente eines Versicherten, der 45 Versicherungsjahre immer im Durchschnitt verdient hat, zu dem Durchschnittverdienst des Jahres, in dem die Rente erstmals bezogen wird, ins Verhältnis gesetzt. Gegenwärtig beträgt das Rentenniveau, netto vor Steuern, knapp 48 Prozent. 1990 betrug das Rentenniveau immerhin noch 55 Prozent. Für das Jahr 2030 wird eine Untergrenze von 43 Prozent vorgegeben, das Rentenniveau liegt dann 12 Prozentpunkte niedriger, d. h. es sinkt um 22 Prozent gegenüber 1990.

Für Vergleiche auf der Zeitachse und internationale Vergleiche mag das so definierte Rentenniveau ein sinnvoller Indikator sein. Um aber die individuelle Versorgungssituation beim Übergang aus der Erwerbstätigkeit in die Rentenbezugszeit zu erfassen, ist das Konzept des Standardrentenniveaus aus mehreren Gründen ungeeignet.

Erstens unterstellt das Konzept des Standardrentners einen ununterbrochenen Erwerbsverlauf. Unterbrechungen, die heute einen Berufsverlauf häufig kennzeichnen, wie z. B. durch Arbeitslosigkeit, Krankheit, Kindererziehung oder Umschulung bzw. Weiterbildung sind nicht berücksichtigt. Zweitens wird die Versorgungsrate in der Regel zu hoch ausgewiesen, da die Rente auf das durchschnittliche Bruttoeinkommen und nicht auf das letzte individuelle Bruttoeinkommen bezogen wird (Meinhardt 2014, Prognos 2016). Drittens wird der Versorgungsgrad zu hoch ausgewiesen, weil der Rentenbruttobetrag neben den Sozialbeiträgen auch zunehmend mit einer Einkommensteuer belastet wird. Um die individuelle Versorgungssituation zu beschreiben sollte eher eine Nettorelation, d. h. Nettorente zu Nettoeinkommen, genutzt werden. Viertens wird unterstellt, dass alle Beschäftigten voll in einen Riestervertrag einzahlen, wodurch das Rentenniveau zu hoch ausgewiesen wird.

Im Folgenden wird versucht, das Absinken des Rentenniveaus an Hand anderer ökonomischer Indikatoren zu dokumentieren.

Sozialbudget

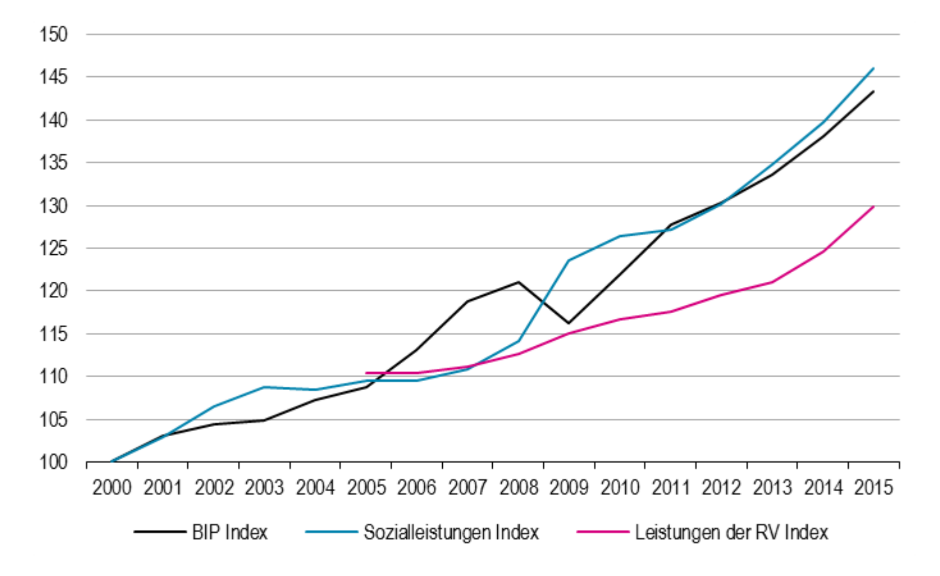
Das Sozialbudget hat die Funktion, über den Umfang und die Struktur des Systems der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland zu informieren. Es werden praktisch alle sozialen Leistungen erfasst, unabhängig davon ob sie gesetzlich oder tarifvertraglich veranlasst sind oder ob sie freiwillig geleistet werden. Gegliedert werden die Ergebnisse nach der Funktion, der Institution und der Finanzierung.

Das Sozialbudget 2015 weist für das Jahr 2015 Sozialleistungen in Höhe von 888,2 Mrd. € aus, dies entspricht einer Sozialleistungsquote in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt von 29,4 Prozent. Die Sozialleistungsquote hat sich gegenüber dem Jahr 2000 von 28,7 Prozent auf 29,4 erhöht. Die Ausgaben der Rentenversicherung sind dagegen – gemessen als Quote am BIP - von 10,3 Prozent auf 9,3 Prozent gesunken. Die Ausgaben der Rentenversicherung sind damit gegenüber der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes zurückgeblieben. Erstaunlich ist dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Rentenfälle gegenüber dem Jahr 2000 um gut 14 Prozent gestiegen ist.

Tabelle 1
Ausgaben nach Sozialbudget

Jahr	BIP Mrd. €	BIP Index	Sozialleistungen Mrd. €	Sozialleistungen Index	Sozialleistungs- quote %	Leistungen der RV Mrd. €	Leistungen der RV Index	Leistungen der RV Quote zu BIP
2000	2116,5	100,00	608,0	100,00	28,7	217,4	100,00	10,3
2001	2179,9	102,99	625,6	102,89	28,7			
2002	2209,3	104,39	647,9	106,56	29,3			
2003	2220,1	104,89	660,9	108,70	29,3			
2004	2270,6	107,28	659,2	108,42	29,0			
2005	2300,9	108,71	665,5	109,46	28,9	239,9	110,32	10,4
2006	2393,3	113,08	665,6	109,47	27,8	240,0	110,38	10,0
2007	2513,2	118,75	674,2	110,89	26,8	241,6	111,10	9,6
2008	2561,7	121,04	694,4	114,21	27,1	244,8	112,59	9,6
2009	2460,3	116,24	751,1	123,54	30,5	250,3	115,11	10,2
2010	2580,1	121,90	768,7	126,43	29,8	253,7	116,70	9,8
2011	2703,1	127,72	773,3	127,19	28,6	255,7	117,59	9,5
2012	2758,3	130,32	791,0	130,10	28,7	259,8	119,50	9,4
2013	2826,2	133,53	819,7	134,82	29,1	263,3	121,08	9,3
2014	2923,9	138,15	849,8	139,77	29,1	270,8	124,56	9,3
2015	3032,8	143,30	888,2	146,09	29,4	282,5	129,92	9,3

Abbildung 1
Ausgaben nach Sozialbudget

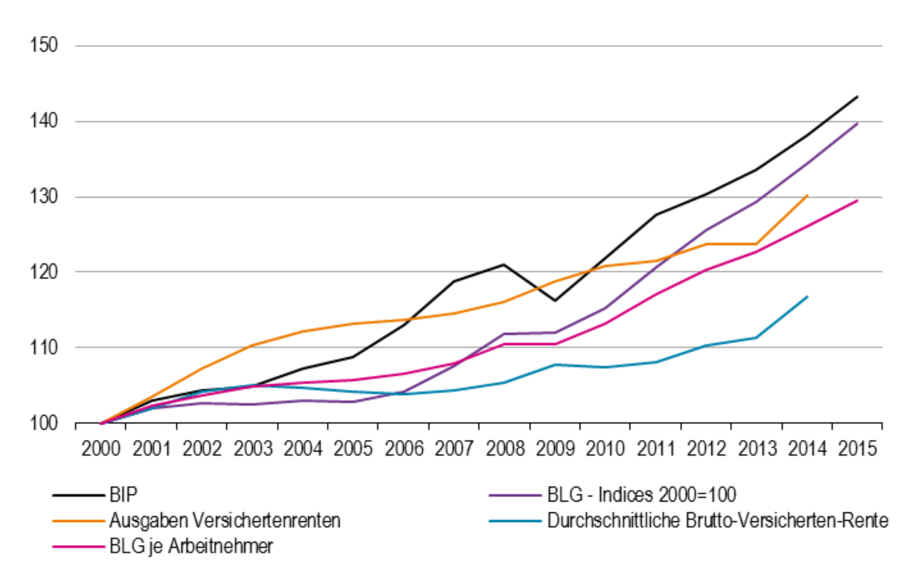


Rentenausgaben

Insgesamt gaben die gesetzlichen Rentenversicherungsträger im Jahr 2014 266,2 Mrd. € aus. Als Rentenausgaben wurden 239 Mrd. € verbucht, d. h. knapp 90 Prozent. Wichtige Einzelposten der Rentenausgaben sind die Versichertenrenten und die Renten wegen Todes (Hinterbliebenenrenten). Der Anteil der Ausgaben für Hinterbliebenenrenten an den Rentenausgaben ist für das Jahr 2014 um 3 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2000 auf 16,4 Prozent zurückgegangen.

Die Ausgaben für die Versichertenrenten, d. h. für Renten wegen Alters oder verminderter Erwerbsfähigkeit betrugen 200 Mrd. €, das sind 75 Prozent der Gesamtausgaben, bzw. 84 Prozent der Rentenausgaben. Insgesamt sind die Ausgaben für die Versichertenrenten gegenüber dem Jahr 2000 von damals 153 Mrd. € um 30 Prozent gestiegen. Diese Ausgaben blieben somit gegenüber dem Wachstum des BIP und der Bruttolohn- und gehaltssumme zurück.

Abbildung 2
Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Löhnen und Renten



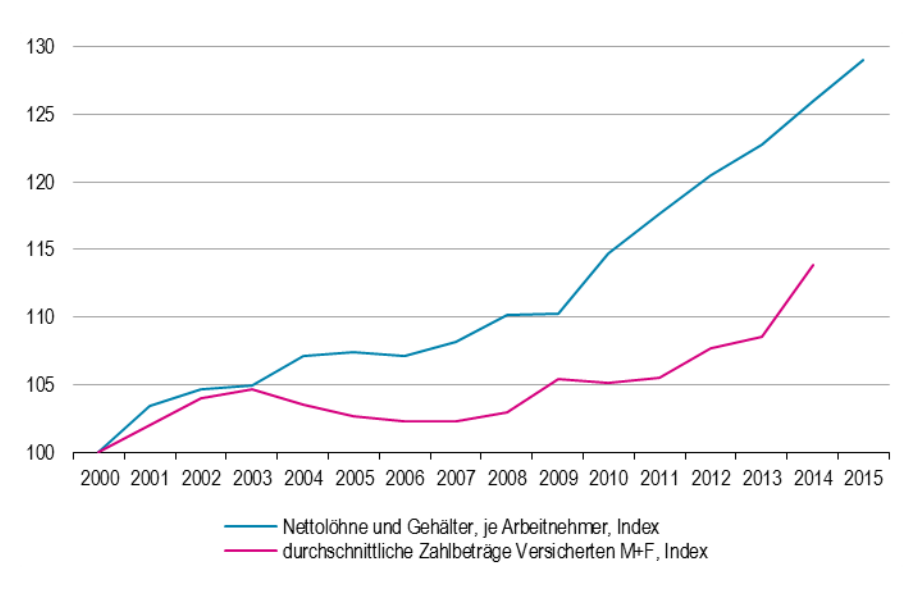
Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Empfänger einer Versichertenrente um 14 Prozent auf 19,6 Mill. Empfänger erhöht.

Der durchschnittliche monatliche Bruttobetrag einer Versichertenrente erhöhte sich in diesem Zeitraum nur um knapp 17 Prozent. (Abbildung 2) Er blieb damit im Zuwachs auch hinter der Entwicklung des Bruttolohns je Arbeitnehmer zurück. Im gleichen Zeitraum stiegen die Verbraucherpreise allerdings um rund 20 Prozent.

Wieweit die Rentenleistungen von der Lohnentwicklung abgekoppelt wurden, lässt sich aus der Gegenüberstellung der Entwicklung der Nettolöhne je Arbeitnehmer und der Zahlbeträge je Rentenfall entnehmen. Dabei wird das Auseinanderdriften noch unterzeichnet, weil eine mögliche Belastung der Rentner durch eine Besteuerung nicht berücksichtigt ist. Diese ist schwer zu erfassen, da die Höhe der steuerlichen Belastung auf Grund der sukzessiven Einführung der nachgelagerten Besteuerung vor allem davon abhängt, wann der

Rentenbezug beginnt bzw. begonnen hat. Der Beitrag zur Krankenversicherung ist dagegen schon abgezogen.

Abbildung 3
Nettolöhne und Rentenzahlbeträge



Altenquotient

Zur Beschreibung der zukünftigen Belastung der Erwerbsbevölkerung durch die Ausgaben für die Älteren wird häufig auf die Entwicklung des Altenquotienten zurückgegriffen. Der Altenquotient gibt das zahlenmäßige Verhältnis der Erwerbsfähigen (je nach Definition) zu den Älteren (je nach Definition) wieder, doch spiegelt er somit allein die demografische Pro-Kopf Relation wider. Soll die Frage der möglichen Belastung bei einer sich verändernden Bevölkerung beantwortet werden, dann müsste der Altenquotient mit der erwarteten Erwerbsquote gewichtet werden. Erst dann kann die Frage der Belastung ansatzweise beantwortet werden. Dies gilt vor allem bei einer längerfristigen Betrachtung.

Trotz dieser eingeschränkten Aussagekraft wird der Altenquotient – häufig ohne dass auf diese Einschränkung hingewiesen wird – zur Beschreibung der potentiellen Belastung verwendet. Hier in der Abgrenzung der 65-Jährigen und Älteren zu den 20-bis unter 65-Jährigen. Der Altenquotient ist in der Zeit von 2000 bis 2015 um gut 8 Prozentpunkte gestiegen. Die Zahl der 65-Jährigen und Älteren hat sich von 13,69 Mill. Personen auf 17,30 Mill. Personen im Jahr 2015 erhöht. Gleichzeitig ist allerdings auch die Zahl der Beschäftigten um etwa 3,3 Mill Personen gestiegen. Die steigende Zahl der Älteren zeigt sich auch in der Zahl der oben angesprochenen gestiegenen Zahl der Versichertenrenten. Allerdings ist der Anstieg der Versichertenrenten prozentual nur etwa halb so hoch wie der Anstieg des Altersquotienten. Die „Belastungsquote“ – Rentner bezogen auf Erwerbstätige – ist noch geringer gestiegen.

Die unzureichende Aussagekraft äußert sich auch beim Blick auf die Entwicklung des Beitragssatzes zur allgemeinen gesetzliche Rentenversicherung. Im Jahr 2000 betrug dieser

19,3 Prozent, im Jahr 2015 liegt er bei 18,7 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens. Obwohl sich die Zahl der Versichertenrenten erhöhte, ist der finanzielle Spielraum, der sich allein schon bei einer Konstanz der Beitragssatzhöhe ergeben hätte, nicht zur Stabilisierung der Rentenhöhe genutzt worden.

Für die zukünftige demografische Entwicklung wird ein weiterer Anstieg des Altenquotienten vorhergesagt. Nach den Ergebnissen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung steigt der Altenquotient bis zum Jahr 2060 auf mehr als 60 Prozent. Beim Vergleich der Varianten mit unterschiedlichen Annahmen über die Höhe der Zuwanderungen (schwächere Zuwanderungen, Variante 1: 100 000 Nettozuwanderungen pro Jahr; stärkere Zuwanderungen, Variante 2: 200 000 Personen pro Jahr) zeigt sich, dass der Trend der zunehmende Alterung nicht aufgehalten werden kann. Der Anstieg der Alterung kann – zumindest für den überschaubaren Zeitraum bis 2060 – bei einer solchen niedrigen Zunahme der Zuwanderung nur gering gemindert werden.

Tabelle 2
Altenquotient

Jahr	Altenquotient 65 und ältere/ 20 bis unter 65-jährige	
2000	26,8	
2001	27,5	
2002	28,3	
2003	29,3	
2004	30,5	
2005	31,7	
2006	32,7	
2007	33,2	
2008	33,7	
2009	34,1	
2010	33,8	
2011	33,9	
2012	34,1	
2013	34,2	
2014	34,6	
2015	34,7	
	13. koordinierte Bevölkerungsvoraus-berechnung	
	Variante 1	**Variante 2**
2013	34,2	34,2
2020	36,9	37,3
2030	50,0	48,7
2040	57,6	55,2
2050	60,3	57,0
2060	64,9	61,1

Zukünftige Entwicklung

Wie sich zeigt, sind mit der Einführung der Reformmaßnahmen zu Beginn des Jahrtausends die Ausgaben für die Rentenversicherung gedämpft worden. Obwohl der Altenquotient sich vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2014 um knapp 30 Prozent, von 26,8 Prozent auf 34,6 Prozent erhöht hat, haben sich die Ausgaben für die Rentenversicherung in der Abgrenzung des Sozialbudgets in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 10,3 Prozent auf 9,3 Prozent verringert.

Je nach der Höhe des vom Statistischen Bundesamt unterstellten Zuwanderungssaldos wird sich der Altenquotient von 2014 bis zum Jahr 2060 um ca. 80 Prozent erhöhen. Es ist

anzunehmen, dass sich diese Erhöhung auch in einer stärkeren Beanspruchung des Bruttoinlandsproduktes durch Rentenleistungen widerspiegeln wird. Allerdings sind dabei zwei Aspekte zu berücksichtigen.

1. Nach den Berechnungen der OECD wird die Bruttoersatzquote (vergleichbar mit dem Standardrentenniveau) bei gegenwärtiger Rechtslage bis zum Jahr 2059 auf 37,5 Prozent absinken (OECD 2015). Gegenüber dem gegenwärtig geltendem Standardrentenniveau von knapp 48 Prozent ergibt sich somit eine Senkung um 20 Prozent.

2. Spätestens ab 2030 werden sich bei den Ausgaben der Rentenversicherung stärkere Entlastungseffekte dadurch ergeben, dass Renten, die vor den Reformmaßnahmen zuerkannt wurden, wegfallen. Zur Abschätzung dieser Entlastungseffekte kann auf die Differenz zwischen der Höhe der Bestandsrenten und der der neu zuerkannten Renten zurückgegriffen werden.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Relation Rentenausgaben zu Bruttoinlandsprodukt in Zukunft wieder steigen wird. Bei zunehmender Alterung der Bevölkerung und konstantem Versorgungsniveau ergeben sich cet. par. höhere Rentenausgaben und damit eine höhere Beanspruchung des Bruttoinlandsproduktes durch die Rentenbezieher. Werden die Voraussetzungen, sei es gesetzlicher, sei es erwerbsbiografischer Art, für die Beanspruchung verändert, dann ist die Abschätzung der sich verändernden Beanspruchung des Bruttoinlandsproduktes durch Rentenbezieher schwer zu bestimmen.

Wird nicht nur der gesetzliche Rentenbezug betrachtet, sondern die Gesamtversorgung, dann ergibt sich auf auf jeden Fall eine höhere Beanspruchung des Bruttoinlandsproduktes durch die Älteren, wenn das Versorgungsniveau nicht gesenkt wird. So wird im neuesten Alterssicherungsbericht (Alterssicherungsbericht 2016) für das Jahr 2030 unter Setzung sehr optimistischer Annahmen über die Verzinsung (über weite Bereiche 4,0 Prozent) sogar ein höheres Gesamtversorgungsniveau ausgewiesen als für das Jahr 2012. Die Erträge aus der Riester-Rente und sonstiger Privat-Renten überkompensieren bei den getroffenen Renditeannahmen den Rückgang des Rentenniveaus. Dies gilt sowohl in einer Brutto- als auch einer Nettobetrachtung. Finanziert wird das Gesamtversorgungsniveau allerdings zu einem höheren Anteil durch die Arbeitnehmer, weil die Arbeitgeber bei der Riester-Rente nicht beteiligt sind. Damit wird deutlich, dass sich eine Gesellschaft mit zunehmender Alterung - wenn sie eine ausreichend Alterssicherung anstrebt - auf eine stärkere Beanspruchung des Bruttoinlandsproduktes durch Ältere einstellen muss und kann, unabhängig davon, wodurch die Ausgaben der Älteren gespeist werden.

Fazit

Die Analyse der Daten zeigt folgende Ergebnisse:

1. Die Rentenausgaben bleiben im Zuwachs deutlich hinter dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und der Bruttolohn und –gehaltssumme zurück.

2. Die Zunahme der Ausgaben für Renten wird etwa jeweils zur Hälfte durch die Zunahme der Rentenfälle und durch den Anstieg der Rentenhöhe bestimmt.

3. Dies hat zur Konsequenz, dass im Durchschnitt die individuelle Rentenhöhe gegenüber allen anderen volkswirtschaftlich relevanten Größen (BIP, BLG) im Wachstum zurückbleibt.

4. Obwohl sich die Zahl der Älteren (s. Altenquotient) massiv erhöht hat und damit auch die Zahl der Empfänger einer Versichertenrente (Rente wegen Alters und verminderter Erwerbsfähigkeit), ist der Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2015 niedriger als im Jahr 2000 und hat wieder das Niveau des Beitragssatzes, der Mitte der 80er Jahre galt.

5. Die demografische Entwicklung wird einen weiteren Anstieg des Altenquotienten mit sich bringen. Offen ist, in welchem Ausmaß der zu erwartende Anstieg der Ausgaben für die Renten für Ältere durch ein weiteres Zurückbleiben der Rentenhöhe „mitfinanziert“ wird.

6. Soll bei zunehmender Alterung ein angemessenes Absicherungsniveau gewährleistet werden, dann ergibt sich eine steigende Beanspruchung des erwirtschafteten Produkts durch die Älteren. Dafür ist es unerheblich, aus welchen Quellen die Ausgaben der Älteren gespeist werden.

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2016a): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGBVI,(Alterssicherungsbericht 2016),

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2016b): Sozialbudget 2015.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung , Sozialbudget, verschiedene Jahrgänge.

Deutsche Rentenversicherung (DRV 2015): Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2015, DRV Schriften Band 22.

Meinhardt, Volker (2014): Modellrechnungen zur Bestimmung der Alterseinkünfte auf der Basis von Erwerbsverläufen, IMK Study, Nr. 36, 2014

OECD: Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, Paris 2015, S. 139ff, 264.

Prognos (2016): Rentenperspektiven 2040, Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe. Berlin/Freiburg/München, 2016

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschland bis 2060. Ergebnisse der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Statistisches Bundesamt (2015): Inlandsproduktberechnung, Lange Reihe, Fachserie 18, Reihe 1.5.

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerungsstand nach dem Zensus 2011.

Impressum

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, http://www.imk-boeckler.de

IMK Study is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK
or the Hans-Böckler-Foundation.